

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67549>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

Nicolette van Gestel y Christine Teelken\*

# *Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política<sup>1</sup>*

En este documento se pretenden investigar: las similitudes y diferencias de las premisas básicas de nueva gestión pública (NGP) y post NGP como conceptos para la reforma del sector público; el reconocimiento, la aplicación y las consecuencias de NGP y post NGP en las reformas de los servicios públicos, y las explicaciones teóricas de la relación entre las reformas y NGP/post NGP derivadas de la teoría neoinstitucional. El estudio empírico se centra en los servicios públicos de educación superior y seguridad social en los Países Bajos. Este país es un caso interesante por su mezcla de modelos anglosajones y de la Europa continental y su posición vanguardista en la reforma de la administración pública en la Unión Europea.

*Palabras clave:* nueva gestión pública; servicios de empleo; servicios sociales.

*High Education and Social Security Services in the Netherlands:  
Institutionalism and New Public Management*

In this paper the aim is to investigate the similarities and differences in the basic assumptions of NPM and post-NPM as concepts for public sector reform; the recognition, application

\* La doctora Nicolette van Gestel es profesora asociada de la Nijmegen School of Management, Países Bajos. Correo electrónico: n.vangestel@nsm.kun.nl. La doctora Christine Teelken es profesora adjunta de la Nijmegen School of Management, Países Bajos. Correo electrónico: c.teelken@nsm.kun.nl.

<sup>1</sup> Artículo recibido el 24 de septiembre de 2003 y aceptado el 20 de octubre de 2003. Traducción del inglés de Elia Olvera Martínez.

and consequences of NPM and post-NPM in reforms in public services and theoretical explanations for the relationship between reforms and NPM/post-NPM from neo-institutional theory. The empirical focus is on the public services of higher education and social security in the Netherlands. This country is an interesting case because of its mix of Anglo-Saxon and European-continental models and its position in the forefront of public management reform in the European Union.

*Keywords:* new public management; employment services; social services.

### INTRODUCCIÓN

La reforma del sector público en las últimas dos décadas está basada, presuntamente, en las estrategias de la Nueva Gestión Pública (NGP). El Comité de Administración Pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define la NGP como un nuevo paradigma para la administración pública, tendiente a fomentar una cultura orientada al desempeño en un sector público menos centralizado (Mathiasen, 1999). La NGP debe caracterizarse por centrarse cada vez más en los resultados en términos de eficiencia y calidad del servicio, descentralización y delegación de la administración, énfasis en estilos administrativos del sector privado, así como estándares y mediciones claros del desempeño (Hood, 1991). A pesar de que se reconocen ampliamente estos elementos en la reforma de la administración pública actual, no existe consenso en cuanto al significado del constructo (desarrollo teórico) de NGP (Stark, 2002). Algunos ven que la NGP se centra demasiado en la eficiencia y en las reformas basadas en el mercado y temen la amenaza de que principios democráticos guíen a la administración pública (Box y col., 2001). Otros se refieren a las ideas que sustentan la NGP como vinos nuevos en botellas viejas, como conceptos de elección racional conservados de periodos anteriores de reforma (Lynn, 1998).

Si bien la investigación en muchos países demuestra cómo los miembros de la Unión Europea y fuera de ella, han adaptado su sector público recurriendo a conceptos de la administración privada (Hood, 2000; Deem, 1998, 2001), permanece la pregunta de si la Nueva Gestión Pública sirvió de fuente de inspiración o más bien fue un concepto usado para describir cambios en retrospectiva. La respuesta a esta pregunta difiere entre el país y el área de reforma. Los cambios a gran escala en

el sector público en Australia, Canadá y Nueva Zelanda fueron claramente motivados por el concepto de NGP a partir de 1995 (Clarke y Newman, 1997). Otros países de Europa, así como de Asia y África, muestran cambios con características similares a las de la NGP, aunque ésta no fue considerada como la estrategia oficial de cambio. Sin embargo, hay avances sorprendentemente similares en la reforma del sector público en muchos países diferentes en todo el mundo, que pueden examinarse, por lo menos en parte, con ayuda del concepto de NGP (Pollitt y Boeckaert, 2000). No hay que caer en la conjetura demasiado simplista de que los avances han sido uniformes. Hood (2000) se refiere a la diversidad en la aplicación de la NGP, en relación con la diversidad de los puntos de partida históricos. Las tradiciones y las estructuras históricas de la administración pública crean situaciones distintas y de ahí debe partir la aplicación de la NGP. Hood aconseja colocar la investigación de estos nuevos avances dentro de un contexto histórico. Si se conoce más la antigua administración pública, se comprenderá mejor la diversidad en la NGP.

Independientemente de la diversidad de la NGP, no todos los avances de la reforma del sector público pueden entenderse mediante este concepto. El término “gestión empresarial indiferente”, que Hood utiliza para referirse a la puesta en marcha parcial de la NGP en la mayoría de los países, exige una explicación más elaborada. Obviamente, otros valores y conceptos compiten con la NGP por los avances en la reforma de la administración pública. Inclusive Nueva Zelanda, país al que generalmente se considera uno de los ejemplos más radicales de estrategias de NGP y al que Hood (2000) considera la única excepción de la gestión empresarial indiferente, parece recibir la influencia de otros avances aparte de la NGP. Desde 1997, el gobierno hizo volver antiguas reformas radicales (Boston, 2000), una circunstancia que también puede observarse en otros países, como en el caso de los Países Bajos. La preocupación y las críticas que se hacen evidentes en los debates, así como el gran número de estudios que cuestionan a la NGP, demuestran su naturaleza compleja mientras los distintos actores buscan nuevos valores al tiempo que mantienen los viejos.

No es fácil identificar la restitución de estos conceptos. Por una parte, parece haber un renacimiento de los valores y las normas tradicionales, como los servicios públicos en los organismos públicos. A esto se le puede llamar pre NGP. Sin embargo, inclusive más que el regreso evidente a las antiguas formas, parece un avance

hacia nuevas formas de organización que reviven los valores tradicionales como equidad social, democracia y humanización como valores posmodernos. Estos puntos de vista post NGP se combinan con el acento que pone la NGP a la eficiencia, la efectividad y la calidad del servicio. Todo esto comprende específicamente métodos empresariales de administración para la cooperación horizontal, dentro de las organizaciones públicas (intrainstitucionales), entre las organizaciones públicas y entre el sector público y privado (interinstitucional). A las nuevas formas de organización dentro de este contexto puede llamárselas con los nombres de Tercera Vía, Redes, Asociación y Gobierno Conjunto.

Algunos consideran que estas nuevas formas de organización, como la post NGP, son una respuesta al hecho de que la NGP se concentra únicamente en la reducción de costos y la eficiencia. Sin embargo, aún queda por responder cuáles son las diferencias y las similitudes. Tal vez post NGP es más que una extensión o una adaptación del concepto de NGP, aunque sus premisas básicas sean similares. Es posible que post NGP no sea tanto una respuesta a la NGP, ya que NGP fue el concepto de cambio de los años 1980-1995 y post NGP surgió a partir de mediados de la década de 1990. Es probable que durante un cierto tiempo hayan existido diferentes conceptos de cambio, con premisas básicas que son difíciles de unificar y que luchan por tener prioridad. Una lucha entre “discursos”, donde en la realidad de la reforma de la administración pública se busca una combinación de valores tradicionales, mayor eficiencia y nuevas formas de organización. La post NGP tiene tres características que son difíciles de distinguir y dependen mucho una de la otra:

- Puede verse como una reacción a las críticas a la NGP.
- Puede considerarse como una tendencia hacia las características pre NGP (burocracia profesional, administración pública).
- Posee características completamente nuevas.

Wise (2002, 2) afirma que la Reforma de la Administración Pública en la década pasada solía interpretarse a partir de la estructura de la NGP “lo que daba la impresión de que la eficiencia y las reformas basadas en el mercado propiciaban la gran mayoría de los cambios y la innovación contemporáneos”. A partir de esta interpre-

tación y como consecuencia de ella, la investigación y los análisis se orientan fuertemente a las similitudes y las diferencias entre los países. No obstante, centrarnos en la NGP ha influido tanto en la opinión que tenemos de ésta, que hay poco interés en otras influencias en las reformas. Kauffman (1969) explica que si un determinado discurso es dominante, las demás fuerzas de cambio no desaparecen. Si bien en ciertos periodos históricos algunos valores —como por ejemplo, la igualdad social— no se colocan en primer plano, siguen presentes e influyen en la dirección del cambio. Si esta premisa se confirma —y el artículo de Wise (2002) lo sustenta—, entonces es importante investigar la reforma de la administración pública desde una perspectiva más amplia y no sólo desde la NGP, sino a partir de los conceptos discrepantes de cambio.

#### REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: CONCEPTOS DISCREPANTES DE CAMBIO

En los últimos 20 años, se ha sostenido un debate respecto de la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, antes de que se estudiara exhaustivamente el significado de este concepto, el interés académico en la NGP ya estaba decayendo. Wise (2002, 565) afirma que “un especialista en el área de la investigación de la NGP” tomó recientemente una decisión colectiva de abandonar el término “Nueva Gestión Pública”, y sostenía que “ya no era nuevo, no tenía una definición clara y no era un constructo útil”. Al mismo tiempo, tanto en la literatura como en las asociaciones profesionales, se pone de manifiesto una invitación a centrarse más en las raíces normativas de la práctica de la administración pública (Wise, 2002). Llegaría entonces una nueva ola de discursos de la reforma administrativa, donde sobresalen otros conceptos como Tercera Vía, Gobierno con Rendición de Cuentas, Gobierno Conjunto y Redes. La pregunta es si estos conceptos se refieren a fenómenos realmente nuevos o son sólo “nuevas palabras sin nueva sustancia”. Además, siguen sin respuesta muchas preguntas respecto de la NGP, como de qué modo identificaremos y compararemos el carácter, la extensión y las consecuencias de las reformas administrativas de la NGP en diferentes países; qué hechos demuestran que la NGP significa un cambio de paradigma frente a una transformación constante y cada vez mayor de la ad-

CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DE NGP Y POST NGP

<i>Característica</i>	<i>NGP</i>	<i>Post NGP</i>
a) Raíces normativas de la reforma del sector público (macro)	Elección racional, eficiencia	Equidad social, humanización, democracia
b) Meta y estrategia de la reforma (meso)	Se centra internamente en la reducción de costos, mejor calidad en el servicio, mejores mediciones y controles	Se centra externamente en los problemas de la sociedad; mejoramiento de la confianza y la creatividad
c) Modelo de gobernanza (macro)	Mercado, empresa	Comunidad, red
d) Políticas públicas, administración y control (meso)	Distinción entre políticas públicas y administración, fortalecimiento del poder administrativo, control central de la administración	Políticas públicas y administración conjuntas, autodirección y control

ministración pública; o NGP implica o exige un cambio fundamental en la función de la ley en lo que se refiere a asegurar la responsabilidad democrática y en la distribución de los derechos de propiedad del sector público al privado (Lynn, 1998).

En esta sección se investigan las diferencias y similitudes entre NGP y otros conceptos de reforma para el sector público. A estos últimos conceptos de reforma, que no están comprendidos dentro de la NGP, se les llama aquí post NGP. El resultado de esta investigación es una perspectiva general de las diferencias entre NGP y post NGP (cuadro 1).

Es complicado diferenciar las nuevas corrientes por tres razones.

- 1) Lynn (1998) crea un “nuevo paradigma” que consiste en un cambio de poder de los burócratas hacia los ciudadanos y organizaciones que trabajan a manera de red, un renacimiento de la comunidad, la responsabilidad democrática, el estímulo y la competencia como garantía de crecimiento y eficiencia del sector público. Esto comprende los elementos básicos de la NGP, una administración pública basada en el mercado, así como los de la post NGP, una comunidad democrática postburocrática.
- 2) El debate sobre los conceptos de la reforma de la administración pública se entabla en un metaidioma común, que ofrece conceptos como “eficiencia”, “mejoramiento de la calidad” y “democracia” con una aparente claridad, pero si se le mira más de cerca, con un significado diferente (Lynn, 1998; Pollitt y Bouc-

kaert, 2000). Por lo tanto, es probable que las controversias dentro de cada una de estas corrientes sean tan amplias como entre el sistema NGP y post NGP.

- 3) Los debates de la reforma de la administración pública son normativos en sí mismos. Dentro del discurso de la NGP no es una pregunta, sino una convicción que, por ejemplo, la medición del rendimiento, la contabilidad de costos de las actividades, etc., implican progreso. Renglones que no aparecen en la lista actual rara vez se analizan, si es que acaso llegan a tener un lugar en la agenda. “Sugerir, por ejemplo, que una actividad nueva o existente estaría mejor colocada dentro de un Ministerio central que se haya agrandado o como un servicio directo que proporciona el estado, se vuelve muy difícil: es ‘inaceptable’, no es correcto.” (Pollitt y Bouckaert, 2000, 190). La asociación con algunas organizaciones semiprivadas para prestar un servicio —un tema de discusión de la corriente post NGP— se considera en los círculos de la NGP menos eficiente y, sin ninguna duda, una amenaza a la rendición clara de cuentas.

El concepto post NGP no se refiere necesariamente al periodo que siguió a la NGP, aunque sí al orden del debate. Los debates sobre NGP se llevaron a cabo desde finales de la década de 1970, mientras que nuevas formas de organización con el título de post NGP ganaron atención a partir de mediados de la década de 1990. Los antecedentes políticos de ambas corrientes explican esta secuencia. La NGP está vinculada con el discurso neoliberal y que dominó el debate político de la década de 1980, en especial en países anglosajones. La post NGP se relaciona con la estrategia de la democracia social en la década de 1990, como es el caso de Estados Unidos de Bill Clinton, el Reino Unido de Tony Blair y la Alemania de Gerhard Schröder. El “New Labour” (Nuevo Laborista) buscaba adaptaciones sociales de los mecanismos de mercado y conceptos empresariales. Por tanto, la post NGP quizá consista en un renacimiento de los valores tradicionales del sector público. Sin embargo, el concepto post NGP también puede referirse a elementos “nuevos”, que no se ponían de manifiesto en la burocracia tradicional ni en el concepto de NGP. Por ejemplo, atención a la inspiración y la creatividad como elementos centrales para resolver problemas de cooperación entre políticos y administradores, funcionarios públicos y ciudadanos y actores públicos y privados.



Sin contar las diferencias, hay también similitudes entre ambas alternativas, NGP y post NGP. Ambas corrientes pueden considerarse como respuestas al supuesto fracaso de la antigua administración pública e intentan ofrecer soluciones a la burocracia rígida y a la falta de flexibilidad del sector público. En segundo lugar, tanto la NGP como las teorías relacionadas con Redes y Gobierno Conjunto se basan en premisas amplias y vagas que dan lugar a una amplia variedad de reformas y acentos. Esto significa, en tercer lugar, que probablemente ambas corrientes se basan en interpretaciones diversas e incompatibles que debilitan la fortaleza del concepto.

Esto conduce a la siguiente pregunta: ¿cuáles aspectos clave sirven de base para distinguir entre NGP y post NGP? Teniendo en cuenta la confusa cantidad de características con las que nos hemos topado en la literatura, es difícil alcanzar alguna clase de orden. En este artículo tratamos de mostrar las diferencias entre las dos corrientes con base en su calificación en varios elementos cruciales de la reforma de la administración pública. Estos elementos son:

- 1) Las premisas normativas o las raíces normativas de la reforma del sector público.
- 2) La dirección del cambio o la meta y estrategia de la reforma.
- 3) Los principios macro deseados de coordinación, el modelo de gobernanza.
- 4) Los planes para la administración interna y el control, en otras palabras, políticas públicas, administración y control.

Los cuatro elementos se seleccionaron con base en la discordancia entre ambas corrientes, lo que significa que los cuatro incluyen hallazgos divergentes dentro de cada uno de ellos. En conjunto, los cuatro elementos forman los diferentes pasos dentro del ciclo de la política (preparación, fijación de metas, puesta en marcha, control).

#### VALORES PÚBLICOS

Por tradición, en el estudio de la administración pública se prestaba mucha atención a los “valores públicos” (Hood, 1991; Pollitt y Bouckaert, 2000). La NGP se centra en la eficiencia, a diferencia del criterio tradicional de las administraciones públicas de

poner énfasis en la democracia, la equidad social y la humanización. Mucho del debate implica que dichos valores tradicionales pueden verse amenazados por la lucha unilateral por alcanzar la eficiencia en la NGP (Kichert y Stillman, 1996). Los conceptos alternativos “post NGP” deben poner más énfasis en la importancia de las relaciones democráticas, la función social de las políticas públicas y el desarrollo humano e individual, junto al crecimiento económico y el bienestar material. Este contraste entre la premisa básica de NGP y post NGP merece varios comentarios.

La NGP no inventó la eficiencia; ésta ya estaba integrada a los valores de la administración pública con anterioridad. Además, la eficiencia no es un concepto sencillo. La eficiencia puede considerarse como el hecho de realizar el mismo trabajo con menos energía o un trabajo más grande con la misma energía (*ingeniería de la eficiencia*). No obstante, la eficiencia también puede verse en términos de eficiencia económica, que incluye transacciones racionales de individuos con el fin de aumentar al máximo su propia prosperidad. Los administradores públicos suelen poner énfasis en la ingeniería de la eficiencia, mientras que los economistas consideran la eficiencia como una elección racional que hace cada individuo (Pareto). Éstas son interpretaciones diferentes dentro de la NGP. La eficiencia económica puede aumentar sin que se conozca la ingeniería de la eficiencia o sin que siquiera pueda medirse (Cfr. Mathiasen, 1999, 97).

La equidad social, la democracia y la humanización pertenecen a los conductores normativos tradicionales de la administración pública (Wise, 2002). El tema de la equidad social puede remontarse a principios del siglo xx, pero su influencia en la práctica administrativa se hizo evidente primero en Europa (década de 1930) y después en Estados Unidos (década de 1960). Este tema desempeñó una parte importante en la construcción del estado benefactor moderno. La equidad social se traduce en programas que fomenten la equidad económica social, como el acceso a la educación, al mercado laboral y a la seguridad social. La democracia se relaciona muy de cerca con el intento por obtener equidad social y puede considerarse como una participación más grande (del empleado) y menos uso de la administración patriarcal y jerárquica (Wise, 2002). En la organización de los servicios públicos, “la exigencia de una mayor participación democrática puede traducirse en la eliminación de estratos, una coordinación más informal dentro de los organismos públicos,

menos dependencia en la autoridad al mando y más esfuerzos por hacer que el personal participe en la identificación de las metas y objetivos del organismo público” (Ascher, 1966, en Wise, 2002). “La humanización” se vincula con el interés por la calidad de la vida laboral y la participación del estado para facilitar la búsqueda de una buena vida por parte de los ciudadanos. Por ejemplo, programas para brindar oportunidades de capacitación/educación que hagan hincapié en el desarrollo y el crecimiento personales.

Valores como la democracia, la equidad social y la humanización se consideraban en un principio dentro de la corriente de la NGP como un motivo para tomar decisiones de un modo más directo, dotar de facultades y entablar relaciones horizontales. En vez de estos aspectos de la NGP, la lucha por la eficiencia se ubica en el centro de la atención. La NGP no es la excepción en lo que se refiere al debilitamiento de un concepto, esto le ocurre a la mayoría de las teorías o modelos; consideremos, por ejemplo, la aplicación de la Teoría de la Administración Científica. Sin embargo, en realidad hay una diferencia entre la NGP y otras ideas post NGP sobre la democracia. En la ideología de la NGP el aspecto más destacado es la descentralización del poder hacia administradores y usuarios a costa del poder de los políticos representativos. El modelo post NGP da por hecho un fortalecimiento de la legitimidad y la efectividad de los políticos mediante la cooperación con organizaciones privadas y actores privados u organizaciones no lucrativas.

#### LA META EN LA ESTRATEGIA DE LAS REFORMAS

La NGP, al igual que la mayoría de las etiquetas administrativas, es un término inexacto, un nombre abreviado para una serie de doctrinas administrativas muy similares que dominaron la agenda de la reforma en muchos países de la OCDE desde finales de la década de 1970 (*Cfr.* Hood, 1991, 3). De acuerdo con el presidente del Simposio Ministerial de la OCDE en 1996, algunos aspectos clave de la reforma de la NGP son la descentralización de la autoridad y la delegación de las responsabilidades en los niveles inferiores donde se tomen decisiones, la revaloración de lo que el gobierno debe hacer y pagar, la reducción del tamaño del servicio público y la privatización de actividades, la consideración de formas más económicas de pres-

tar los servicios, la fijación de marcas y mediciones del desempeño, y la simplificación de la regulación (*Cfr.* Mathiasen, 1999, 108).

La post NGP puede considerarse como el nombre colectivo asignado a conceptos organizativos que se centran fuertemente en el exterior y se dirigen a problemas de la sociedad: mejoramiento de la confianza y la creatividad.

#### MODELOS DE GOBERNANZA

La administración pública tiene lugar en diferentes niveles: en el nivel central de elaboración de políticas públicas y de organizaciones administrativas y funcionarios, así como en el nivel del sistema. La coordinación en este nivel suele llamarse “gobernanza”. Esta expresión es, de acuerdo con Goodwin (citado en Pollitt y Bouckaert, 2000, 11), “nada menos que la conducción de la sociedad ejercida por funcionarios en control de lo que institucionalmente son los ‘altos niveles imperantes’ de la sociedad”. Los diferentes “modelos de gobernanza” pueden desempeñar una parte más o menos central en relación con los demás actores de la sociedad, como las empresas privadas, las organizaciones administrativas, las organizaciones de accionistas y los ciudadanos. Al modelo de la Forma Jerárquica (Hood) pueden colocársele alternativas divergentes como el modelo neocorporativista, redes o estructura colegiada y de consenso (Hult y Walcott, 1990). Dunsire (1995) considera el reemplazo de las culturas administrativas, jerárquicas y profesionales de la NGP por una cultura privada, comercial y de mercado.

No obstante, debe destacarse que, a pesar de un concepto basado en el mercado, la NGP mantiene las ideas de la administración central que consideran como aspectos clave la dirección, la administración y el control. En segundo lugar, la post NGP se considera a sí misma como una alternativa a la burocracia jerárquica y a la NGP, pero se basa menos en los principios de mercado, como la competencia y la rivalidad, y más en la cooperación entre el gobierno y los actores ajenos al estado.

## POLÍTICAS PÚBLICAS, ADMINISTRACIÓN Y CONTROL

Dos asuntos cruciales en el debate sobre la reforma de la administración pública tienen que ver con las relaciones entre políticas públicas, administración y control. En primer lugar, el asunto de los límites entre política y administración o, más ampliamente, entre políticas públicas y gestión.

La NGP sugiere una fuerte diferencia, donde los políticos deciden los aspectos principales de las políticas públicas y los administradores obtienen mayor libertad ejecutiva. En el estilo post NGP los puntos de partida son la primacía política y una estrecha cooperación entre políticas públicas y gestión. En segundo lugar, el debate gira en torno a las preguntas: ¿de qué modo existe control en el comportamiento de los ejecutivos y la medición de resultados?, ¿en qué medida puede remplazarse la autocoordinación con instrucciones políticas centrales?

## METODOLOGÍA

Combinar conceptos abstractos como (post) NGP y reformas concretas siempre es difícil cuando se intenta realizar una descripción correcta. Si pretendemos comparar las reformas de la administración pública en la educación superior y la seguridad social con las características de la NGP y la post NGP que se encuentran en la literatura, debemos tener en cuenta ciertos problemas metodológicos graves. Boston (2000) distingue dos niveles de investigación de la reforma de la administración pública. En el nivel micro, se consideran ciertos cambios concretos en las prácticas administrativas, incluyendo la introducción de mediciones del desempeño, la separación de políticas públicas y operaciones o el crecimiento de la contratación externa. En contraste, las evaluaciones macro (de todo el sistema) comprenden situaciones en las que existen grandes cambios en materia de políticas públicas que abarcan muchas dimensiones distintas de la administración dentro de sectores múltiples. Este tipo de evaluación es relativamente escaso y plantea dificultades metodológicas especiales.

En general, los problemas de evaluación pueden dividirse en cuatro categorías:

- 1) Problemas para establecer los indicadores de criterios con base en los fenómenos observados. Por ejemplo, determinar si el énfasis en la eficiencia aumentó o la participación democrática se deterioró.
- 2) Las dificultades para seleccionar y obtener material pertinente. Por ejemplo, describir un tema o cómo medir la “calidad”. Por lo general, pueden obtenerse datos “generales” sobre la estructura institucional, datos del personal, fondos y presupuestos, pero es difícil de encontrar información “concreta” sobre temas como la capacidad de enfrentar problemas, la buena reputación, la creatividad y el compromiso.
- 3) Cuando se interpreta dicho material, surgen otros problemas, como la existencia de datos contradictorios, la ausencia de información crucial y la confiabilidad de los datos. También es difícil comparar situaciones “viejas” con “nuevas”. Generalmente no se encuentran puntos de referencia confiables de los servicios públicos pasados y el ritmo del cambio suele ser tan rápido que no permite comparaciones laterales. Además, es extremadamente difícil distinguir entre causas y consecuencias.
- 4) Por último, es difícil elaborar una valoración completa donde se ponderen los distintos elementos.

Pueden agregarse unos cuantos problemas específicos más a la evaluación de los cambios en la totalidad del sistema en la reforma de la administración pública. Puesto que el énfasis no se pone en las mediciones individuales, sino en el sector en su conjunto, podemos considerar la existencia de varias metas en más de un nivel, lo que incrementa la probabilidad de conflictos. El funcionamiento de los sistemas por sector no puede verse simplemente como un complemento de las mediciones y operaciones independientes. Además, la evaluación tiene que relacionarse con los cambios en el entorno económico, tecnológico y político. En el caso de relacionar los conceptos de la NGP y la post NGP con cambios reales, el factor tiempo y la dinámica continua tienen mucho que ver. ¿En qué etapa puede determinarse si hay algún cambio y cómo pueden interpretarse dichos cambios? Por consiguiente, investigar la reforma de la administración pública, en especial la que abarca la totalidad del sistema, no es de entrada un asunto sencillo. Pero esto no significa que sea

un caso perdido de antemano. Por el contrario, en el nivel del macroanálisis del cambio sistémico en los sectores, hay más investigación de gran importancia (Boston, 2000). Además, es posible explicar de una manera precisa las formas de recopilación de información, de interpretación y de valoración. Sin embargo, los asuntos metodológicos explicados antes indican que debe tenerse precaución al considerar las afirmaciones respecto de la relación entre los conceptos de NGP y post NGP en las reformas de la administración pública en ambos sectores.

Deem (2001) emplea argumentos similares cuando explica que es necesario prestar más atención a los aspectos metodológicos que rodean el estudio de cada caso y su validez, así como a la recopilación de información más detallada y representativa, a fin de tener en cuenta las diferencias locales y regionales.

Sin embargo, hemos tratado de resolver estos problemas metodológicos de diversas maneras:

- Nuestro artículo carece de una dimensión local o regional; decidimos dirigirnos al nivel nacional, dentro del cual hacemos una comparación entre dos sectores públicos. Eso significa que comparamos las consecuencias de circunstancias similares en dos situaciones distintas.
- Empleamos el análisis retrospectivo y consideramos el periodo entre 1993 y 2003 en los Países Bajos.
- Nuestros estudios se basan en investigación empírica primaria y secundaria. Para la educación superior, se estudiaron en detalle seis cuerpos docentes holandeses de ciencias sociales, en estudios de casos con comparación de hechos.
- Para evitar confusiones, usamos la NGP como un concepto global. A diferencia de la NGP, es mucho más difícil encontrar una descripción adecuada para la post NGP.
- Nuestra meta es establecer operaciones de NGP y post NGP con base en cuatro dimensiones distintas. Nuestro énfasis descansa en una comparación entre estos dos conceptos en un escenario polarizado.

LA NGP Y LA POST NGP EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR HOLANDESA  
Y EN LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Los estudios de la reforma de la administración pública pueden seguir distintos estilos; nuestro interés se centra en el reconocimiento, la aplicación y las consecuencias de la NGP y la post NGP en las prácticas administrativas de la última década. Se utilizan los casos de dos sectores para investigar el grado en el que pueden describirse los cambios en la administración pública mediante los conceptos de NGP y post NGP. Ambos sectores son parte de la administración pública en los Países Bajos, que es un pequeño estado benefactor basado en las economías de mercado capitalistas. A los Países Bajos suele describirse como un país colectivista que busca fuertemente el consenso, exactamente igual que los estados nórdicos de Europa. En contraste, los Países Bajos tienen una política pública social y económica menos enérgica. El país a menudo se describe como una mezcla de los modelos anglosajón y europeo continental en cuanto a su sistema de servicio público (Bekke, Kickert, Kooiman, 1995). Por ser un país relativamente pequeño y de una naturaleza abierta, así como por su fuerte tradición colectivista, los Países Bajos son pioneros en conceptos de cambio como liberalización y privatización y, por lo tanto, ocupan una posición de vanguardia en la reforma de la administración pública dentro de la Unión Europea.

La educación superior y los servicios de seguridad social representan dos subsistemas interesantes del sector público con características tanto comunes como divergentes. Ambos sectores enfrentaron un enorme crecimiento a partir de la década de 1970, de acuerdo con el desarrollo del estado benefactor. Durante todo el periodo, se destaca en ambos sectores una corriente continua de reforma del sector público, especialmente en la última década. Esto solía limitar y controlar el crecimiento de los servicios públicos de educación superior y seguridad social. La eficiencia constituía uno de los principales motivos de las reformas administrativas. Sin embargo, al mismo tiempo se planteaban nuevas demandas sobre la calidad de la producción y la prestación de servicios. Ambos sectores se enfrentaron al desafío de combinar diversos impulsores normativos del cambio. La educación superior y la seguridad social diferían de otros en el tipo de "productos", la estructura de ca-



lidad del personal, el grado de independencia del gobierno central y los accionistas de la sociedad.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
EN EL SERVICIO DE SEGURIDAD SOCIAL

El servicio de seguridad social se convirtió en un organismo público en enero de 2002, después de una turbulenta historia de diversas estrategias de reforma en la última década. Vale la pena estudiar el establecimiento del organismo por tres razones. En primer lugar, el servicio de seguridad social involucra a un sector relativamente grande e importante que ha constituido el centro real del estado benefactor desde la Segunda Guerra Mundial. Desde comienzos de la década de 1990, este sector fue influido por la reforma de la administración pública. En segundo lugar, la magnitud del servicio de seguridad social implica que es un tipo de organismo diferente en relación con muchos de sus contemporáneos más pequeños. Como señaló Hunt (1994) acerca del servicio de empleo de Gran Bretaña: no puede ser considerado simplemente como un organismo administrativo. Aun cuando el organismo de seguridad social no tiene responsabilidades oficiales en cuanto a la formulación de políticas, es difícil separar las políticas públicas de los conocimientos administrativos. Por último, la trascendencia de los problemas que son responsabilidad del servicio de seguridad social implica que siempre es probable que esté en el primer plano de la atención política. Eso significa que es un sector políticamente sensible, que constituye un ejemplo interesante para la investigación sobre los factores rivales impulsores del cambio en la reforma de la administración pública.

Tradicionalmente, el servicio de seguridad social estaba organizado como un sistema corporativo, en el cual el estado era responsable de la legislación, mientras que las corporaciones de empleadores y empleados se ocupaban de la administración y la ejecución de la seguridad social. Este modelo corporativo es antiguo en los Países Bajos, pero tuvo problemas a partir de la crisis económica de la década de 1970. Los costos de la seguridad social se incrementaron considerablemente cuando los subsidios destinados a los desempleados y los incapacitados para el trabajo no se usaron sólo para problemas coyunturales, sino para el desempleo estruc-

tural masivo. Cuando mejoró la situación económica en la década de 1990, el gobierno se orientó a la reintegración de los desempleados en el mercado laboral. Los organismos administrativos que otorgaban prestaciones por desempleo y el servicio público de capacitación para el trabajo ya no fueron considerados sectores diferentes. Las disposiciones y el financiamiento del sector de la seguridad social se vincularon estrechamente con los de los servicios para los desempleados. Esto tendría consecuencias importantes para la organización de ambas actividades en la reforma de la administración pública de 2002.

En 2002, se formó el servicio de seguridad social mediante la fusión de organismos anteriormente autónomos con administraciones independientes. Aplicaron como organismos semipúblicos la legislación concerniente a las disposiciones sobre ingresos en casos de desempleo, enfermedad e incapacidad laboral. Al concretarse estas disposiciones y las oficinas administrativas en el siglo xx, entraron en juego distintas consideraciones y valores (Teulings *et al.*, 1997). Entre estas consideraciones están los principios generales de la equidad social y política, así como el punto de partida de la eficiencia económica, cuando la seguridad social contribuyó a la estabilidad del crecimiento económico. Van Doeschot (2001) distingue tres grupos de valores en la seguridad social que compiten entre sí. Cada uno de estos valores puede ser representado por un continuo. Los valores que Doeschot contrapone son la justicia social en contraste con la eficiencia económica, el tratamiento imparcial en contraste con la sensibilidad, y la solidaridad en contraste con la libertad individual de elección. Se puede afirmar que, en cada periodo histórico y para cada medida, se lleva a cabo cierta consideración de esos valores. El contenido de la legislación y la organización de su aplicación pueden entonces ser vistos como el resultado de valores que compiten entre sí. El equilibrio entre la igualdad social y la eficiencia y entre la solidaridad y la libertad individual varía en cada periodo histórico.

En la instauración de los organismos de seguridad social en el siglo xx se puso más énfasis en la igualdad social y la solidaridad en relación con la eficiencia y la libertad individual, que en los últimos decenios de reforma. En los años del estado benefactor floreciente, la legislación se caracterizó por una seguridad de los ingresos relativamente alta, escasas barreras al ingreso y un carácter uniforme y colecti-

vo, y no hubo intentos de control de los costos y de reintegración de los desempleados al campo laboral.

En las décadas de 1970 y 1980, aumentó mucho la demanda de seguridad social a causa de las crisis económicas y el creciente desempleo. Los costos de la reestructuración de la economía en este periodo fueron impulsados, en gran medida, por los gastos colectivos. Esto llevó al sector privado a examinar con atención la actuación de los organismos semipúblicos de seguridad social. La insatisfacción política acerca de esta situación condujo a una encuesta oficial en 1992-1993. Los resultados de esta investigación dieron legitimidad a la drástica reforma de la administración pública en la década de los noventa.

La necesidad política y social de nuevos conceptos de organización para los servicios de seguridad social se tradujo en 1994 en una nueva coalición política de liberales y socialdemócratas en un esfuerzo por lograr competencia, reducción de los costos y mejoramiento de la calidad de los servicios, especialmente la asesoría a los desempleados para que encontraran trabajo.

El nuevo gobierno trabaja lentamente con escenarios para la reforma de la gestión pública (Ley de la Organización de Seguridad Social, osv 95, osv 97). Estos escenarios mostraron un mayor acento en principios tales como la eficiencia, la capacidad de respuesta y la elección individual, en comparación con valores como la justicia, el tratamiento imparcial y la solidaridad. Adquirió preponderancia la idea de que la redistribución de los ingresos (y la riqueza) mediante la seguridad social no debe obstruir el desarrollo económico. Además, el principio de que el trabajo es más importante que el ingreso pareció más esencial; sólo se otorgaban prestaciones por desempleo si se habían hecho todos los esfuerzos por obtener trabajo. En la organización de la seguridad social, estos tipos de cambios permitieron una modificación del equilibrio de los valores que abrió posibilidades para la NGP y la privatización. Los gastos colectivos tenían que ser reducidos, también como resultado del ingreso de los Países Bajos a la Agencia Nacional de Servicios de seguridad Social (uwv, por sus siglas en holandés). En la década de 1990, la privatización de la seguridad social entrañó la mayor de esas operaciones en los Países Bajos. En preparación para la privatización, en el periodo de 1994-1999 se introdujeron muchos elementos de la Nueva Gestión Pública en el ámbito de la seguridad social, tales co-

mo los mencionados en el periodo del Instituto Nacional de Servicios de Seguridad Social (LISV, por sus siglas en holandés) (1997-2002).

Con la puesta en práctica de la NGP y la perspectiva de la privatización, se hicieron evidentes más problemas. Por ejemplo, no era sencillo crear condiciones de igualdad a causa de las desiguales relaciones históricas entre las instituciones de servicios de seguridad social y de las inversiones en el pasado, especialmente en TIC. Garantizar el interés público en las organizaciones privatizadas entrañaba establecer relaciones inusualmente complejas entre los sectores público y privado en la seguridad social, que deterioran la accesibilidad de los servicios para los usuarios, la eficiencia y la reducción de los costos, que eran las metas originales de la reforma de la administración pública. No era posible reducir en 25% los costos administrativos; la reducción en cinco años fue cuando mucho de apenas 10%. La supervisión pública y la fiscalización central lograron poco control del desempeño de los organismos administrativos, porque éstos podían proteger sus conocimientos y sus procesos comerciales con eficiencia. Al mismo tiempo, en la segunda mitad de la década de 1990 desapareció el apoyo político y social a la privatización a causa de las experiencias negativas en el país y en el exterior (ferrocarriles holandeses, ferrocarriles británicos) y de las discusiones en el Parlamento acerca de la liberalización europea de las telecomunicaciones y la energía. La introducción de la NGP y el esfuerzo por privatizar implican además una concesión, ya que los socialdemócratas estaban menos dispuestos a cooperar que los liberales. Como todavía no eran visibles las ventajas prometidas de la reforma de la administración pública y los problemas se hacían más evidentes, crecieron las dudas acerca de la orientación escogida así como los conflictos políticos en la coalición.

En el otoño de 1999, después de complejas negociaciones, el gobierno decidió inesperadamente poner fin a una (mayor) privatización de los servicios de seguridad social. Un cambio fundamental del foco en la perspectiva institucional en este campo implicó que quien debía administrar la seguridad social no era el mercado, sino el gobierno central. Esto condujo, en 2002, a una fusión de los organismos administrativos existentes en lo que era, según los estándares holandeses, una enorme organización pública de seguridad social para aproximadamente 23 mil empleados y 1.5 millones de usuarios. Sin embargo, es importante estar conscientes de que las ambiciones de privatización se proyectaron hacia un territorio vecino: el servicio de em-

pleo. Los liberales abandonaron su reclamo de privatización de los servicios de seguridad social a cambio de la privatización del servicio de colocación de empleos. Al mismo tiempo, se había establecido una nueva organización (el Centro para el Trabajo e Ingresos), dentro del cual los servicios de seguridad social debían cooperar con partes del anterior servicio de empleos y el gobierno local. Esta organización ha sido introducida como una oficina de primera línea para las empresas y los desempleados en relación con el trabajo, las prestaciones, los subsidios u otra información.

Si bien la reforma de la administración pública en la década de 1990 estaba dirigida principalmente al concepto de NGP, valores tradicionales tales como la equidad social y la democracia siguieron siendo importantes como fuerzas impulsoras. Desde mediados de la década de 1990, el punto de partida fue que todos los ciudadanos tenían acceso a los servicios públicos y aquéllos con menos oportunidades en el mercado laboral recibían más ayuda. El uso eficiente de los recursos económicos desempeñaba una función esencial. Quienes buscaban empleo y tenían un perfil atractivo debían ser capaces de ayudarse a sí mismos. La participación de los ciudadanos en organizaciones de servicios públicos por medio de consejos de usuarios aumentó, al igual que las posibilidades de apelación y excepción. En general, se presta más atención a los derechos y deberes de los usuarios. La democracia, en el sentido del control directo del Parlamento en la organización, no ha aumentado ni disminuido. La humanización como punto de partida para la política de seguridad social pareció menos trascendental, lo cual se hace evidente en los requisitos más estrictos para los subsidios de educación laboral; de hecho, hay menos libertad de rechazar empleos alegando que son inadecuados y que es más alta la presión del trabajo. En las décadas de 1980 y 1990, los servicios públicos en este sector podían ser caracterizados por su escasa atención al desarrollo del personal.

Además, las reformas del sector público en el nuevo siglo dan más importancia a valores y formas nuevas de organización y su combinación. La fusión de las instituciones de servicios de seguridad social puede ser considerada un ejemplo de la mezcla de NGP y post NGP, al igual que la cooperación de los organismos públicos en el Centro para el Trabajo e Ingresos. Ambos participan en una red de organismos públicos y privados para la prevención y atención de enfermedades, el desempleo y la incapacidad laboral, la cual es manejada enérgicamente en el aspecto político y

jerárquico. Las relaciones entre las redes se basan, en parte, en contratos y recursos económicos y, en parte, en acuerdos voluntarios y mutuos. La influencia del personal directivo superior aumentó desde 2002, pero, al mismo tiempo, el Ministro de Bienestar Social y Empleo adquirió más autoridad directa. La administración central dirige con más firmeza que antes las políticas públicas, los presupuestos y los resultados deseados; no obstante, hay menos posibilidades para experimentos y proyectos especiales.

#### LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Los sistemas de educación superior en Europa Occidental han sufrido importantes procesos de cambio. Este sector es específicamente pertinente en este contexto a causa de la difundida resistencia a las medidas empresariales, percibidas como inadecuadas. En general, se pueden distinguir cuatro aspectos diferentes, pero relacionados entre sí, en el contexto de las universidades europeas: el aumento espectacular del tamaño, la diversificación, la delegación de responsabilidades y la reducción de los costos. Como consecuencia, estas organizaciones afrontan nuevas exigencias, como la rendición de cuentas, el mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la rentabilidad, que pueden ser considerados elementos de la Nueva Gestión Pública (Chan, 2001; Deem, 1998). El movimiento hacia un sistema europeo único de evaluación de la calidad, apoyado por la Declaración de Bolonia, surge en oposición a las diferencias nacionales en cuanto al idioma, la organización de los sistemas de educación superior y otros elementos cultural e históricamente determinados. Estos tipos de cambios administrativos se han sentido agudamente en los sistemas de educación superior, cuando los gobiernos de muchos países han buscado aumentar el número de estudiantes con poco costo adicional para los contribuyentes. Actualmente, “las universidades se han encontrado avanzando cada vez más hacia la orientación ‘empresarial’ de manejar ‘los negocios’ en el sector de la educación superior” (Chan, 2001, 101); las universidades compiten entre sí por los estudiantes en cuanto a precio, duración de los cursos y calidad. Si bien todavía es un tema abierto al debate, en general, la educación ya no es vista como un “bien de interés

social” o un “derecho civil”, sino como un artículo de consumo o una inversión (McVicar, 1996). “El sector de la educación superior ahora se maneja cada vez más como una empresa comercial, pero su personal todavía no ha sido capacitado para asumir ese nuevo reto” (Chan, 2001, 101).

El sector de la educación superior holandesa está organizado según un sistema binario, lo que implica que podemos distinguir entre la educación superior técnica y la universitaria. Este estudio se concentra en la última. En los Países Bajos, existen 13 universidades que proporcionan enseñanza e investigación en una amplia variedad de artes, ciencias y disciplinas sociales. Algunas universidades se especializan en estudios técnicos, económicos o agrícolas, pero la mayoría cubre una amplia variedad de disciplinas. No existían diferencias oficialmente establecidas o reconocidas en cuanto a categoría o calidad entre las universidades holandesas (Teelken, 2001), si bien no se deben ignorar las diferencias percibidas en relación con la categoría o la madurez. La evaluación de la calidad es cada vez más importante en la educación superior, como se vuelve evidente en muchos países europeos (Thune, 1998) y se ha vuelto más trascendente en los Países Bajos desde el reciente establecimiento del Organismo Nacional de Acreditación, encargado de la acreditación preliminar y la evaluación de los cursos en la educación superior. En octubre de 2002, un comité ministerial aconsejó al ministro de Educación Pública que permitiera la diferenciación cualitativa entre los cursos. Según este organismo, a los cursos que tienen un desempeño sobresaliente se les debe otorgar el título de Maestría de Calidad.

A partir de mediados de la década de 1980, se presentaron periódicamente argumentos acerca de la necesidad de vigilar más estrechamente la calidad de la educación, definir y oficializar la responsabilidad por la educación y hacer más transparente la toma de decisiones concernientes al currículo (Van den Bosch y Teelken, 2000). El informe del Comité De Moor (Comité sobre la Organización de la Educación Universitaria, 1995) descubrió que el diseño de la educación dependía mucho de las preferencias de los catedráticos individuales y los departamentos. El punto débil en muchos programas era la ausencia de instrumentos para el desarrollo de un currículo coherente, ciertamente cuando estaban involucrados muchos departamentos. La experimentación con distintas formas de trabajo también se dejaba en manos de los catedráticos individuales. Apenas había alguna coordinación

en algún nivel superior al curso. En consecuencia, el Comité De Moor propuso “un sistema en el cual la facultad de tomar decisiones recaiga en una sola persona: el decano o el director de una escuela”, lo cual indica que se puede mejorar la educación con una coordinación más explícita.

Un importante acontecimiento reciente en la educación superior holandesa es la Ley de 1997 para Modernizar la Estructura de la Gobernanza Universitaria (MUB, por sus siglas en holandés). El propósito de la MUB era mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación creando órganos de decisión y mediante la integración del gobierno y la administración (gestión integrada). La aceptación de la MGU implicó un avance en la formación de institutos de educación. El propósito del establecimiento de los institutos de educación era crear las condiciones para fortalecer el poder de la administración sobre cuestiones educativas en el ámbito de las facultades y de los cursos. Como norma, los institutos de educación eran dirigidos por un director de enseñanza o director de cursos, cuyos poderes se derivan del decano. En ciertos casos, existe un consejo de cursos. El director es responsable de elaborar las disposiciones concernientes a la enseñanza y a los exámenes. El personal de los antiguos departamentos, ahora conocidos en diversas formas como grupos de enseñanza, departamentos o grupos de tiempo completo, se ocupan de llevar a cabo la enseñanza en sí. Los directores de enseñanza por lo general tienen la facultad de hacer a los catedráticos responsables de sus logros educativos. El decano, que es designado por el consejo directivo, tiene una función esencial en la facultad.

La MUB puede ser considerada una medida empresarial típica, ya que sus características concuerdan mucho con la forma en que se describen y definen la Nueva Gestión Pública y la gestión empresarial, específicamente en términos de un control administrativo más activo y la medición del desempeño (Hood, 1995). El crecimiento de la NGP se ha notado especialmente en las universidades que han estado desarrollando sistemas de educación superior en masa para hacer frente al creciente número de estudiantes (Trow, 1994). Esto es importante porque Bleiklie (1998) considera cuestionables las implicaciones de la NGP en la educación superior, al igual que lo hacen otros autores (Dent, 1993; Parker y Jary, 1995; Taylor, 2001; Trow, 1994). Esas ideas empresariales parecen, a primera vista, irreconciliables con la autonomía institucional y la libertad académica, que son valores fundamentales en las



instituciones de educación superior y los institutos de investigación. Por consiguiente, Bleiklie argumenta que los fundamentos de las políticas de reforma y la naturaleza de esas organizaciones son menos compatibles. La NGP no sólo implica una redefinición de las principales funciones de las instituciones de educación superior, sino también de la función del estado en relación con las organizaciones de educación superior. Bleiklie explica que los cambios que ocurren en el ámbito de la política educativa nacional son inevitables, a causa del crecimiento del número de estudiantes y la demanda de investigación, fundamentales en términos de una relación más integrada entre las universidades y su entorno. De igual forma, estos cambios son definidos por Bleiklie como ambiguos. Este último adjetivo se refiere a las incongruencias entre las universidades y los objetivos políticos que han sido formulados para su futuro. “La manera como las reformas actuales afectan a cuestiones básicas tales como la libertad, la calidad y la productividad de la investigación y la enseñanza universitarias depende de una serie de ideas diferentes, en parte contradictorias” (Bleiklie, 1998, 300).

Hasta fines de la década de 1980, el carácter colegiado, la libertad académica y la autonomía eran valores apreciados en las universidades y parecen difíciles de combinar con los retos empresariales. Los empleados académicos tienen sentimientos negativos, se muestran reacios a aceptar cualquier cambio y pueden incluso exhibir un comportamiento improductivo. Si bien se requieren mayor eficiencia, rendición de cuentas y reducción de costos, los opositores se preocupan por consecuencias imprevistas tales como una declinación de la calidad y un comportamiento contraproducente (Smith, 1995; Taylor, 2001; Teelken, 1999, 2001; Trow, 1994).

La mayor participación de la administración, el control y la “autonomía responsable” pueden limitar la autonomía profesional de los académicos (Dent, 1993). Bleiklie (1998) explica que las reformas empresariales contradicen los antiguos valores fundamentales de la autonomía institucional y la libertad académica; la ideología empresarial que sustenta las reformas no concuerda con la naturaleza de la universidad como una organización burocrática profesional. Esto conduce a la oposición de las universidades a las reformas, ya que los académicos tienden a mantener sus antiguos valores y normas, lo cual hace difícil poner en práctica un concepto relativamente desconocido como la evaluación de la calidad (Goode y Bagilhole, 1998).

Cuando se resisten a los cambios administrativos, los académicos pueden de hecho “retroceder o avanzar” a los valores de la post NGP. Los valores de la post NGP en la educación superior no son necesariamente nuevos, sino que continúan conectados con los valores tradicionales en la educación superior. Algunas universidades pueden preservar estos valores mejor que otras. Véase por ejemplo el estudio de Shattock en Gran Bretaña, que acentúa la contradicción entre la NGP y la post NGP cuando ciertas universidades se las arreglan para mantener los valores tradicionales más antiguos, mientras que otras muestran menos resistencia y están más dispuestas a adquirir esas nuevas características empresariales. Según la investigación efectuada por Shattock en las universidades británicas (1999), se puede concluir que las universidades reaccionan de manera diferente a las diversas presiones. Por ejemplo, Cambridge, que puede ser considerada la mejor universidad en Gran Bretaña, es en gran medida una “comunidad de autogobierno de los catedráticos” con relativamente poca intervención externa, no manejada como una institución vertical. En contraste, la Universidad De Monfort, en el centro de Inglaterra, está organizada conforme a un modelo vertical extremo, con un estricto control del presupuesto y frecuentes auditorías administrativas. Shattock revela que hay que ser cautelosos al hacer generalizaciones en cuanto a la medida en que han cambiado la gobernanza y la administración en las universidades británicas. De manera predominante pero no exclusiva, las universidades con éxito desde el punto de vista académico que tienen tradiciones más sólidas de gobierno colegiado cuentan con culturas institucionales sólidas, que resisten los peores aspectos de la teoría de la gestión empresarial posterior al desorden y, como consecuencia, mantienen las condiciones para el éxito académico continuo. Otras universidades pueden ser más conformistas y adoptan un estilo de administración más empresarial, mientras que otras probablemente diluyan el impacto de la intervención gubernamental y adopten un modelo más mezclado de autoridad administrativa. Sin embargo, “el sistema en general parece estar avanzando hacia una gobernanza interna y una estructura administrativa más firmes y autoritarias y un mayor control estatal” (Shattock, 1999, 281). La investigación de Shattock prueba que se puede lograr el éxito académico continuo, rehusándose a colaborar con los valores empresariales impuestos a las universidades. La universidad de más éxito en Gran Bretaña mantuvo sus propios valores anteriores a la NGP.

Como el estudio de Shattock, la investigación en seis facultades holandesas de ciencias sociales muestra que existen reacciones diferentes (Teelken, 2000). Algunas facultades son muy reacias a los preceptos educacionales que se les imponen y prefieren mantener cierto tipo de actitud minimalista. Cuatro de ocho departamentos investigados continuaron existiendo de manera no oficial, tratando de mantener sus anteriores poderes descentralizados, lo cual es un ejemplo del intento de mantener todo poder anterior a la NGP.

Otras universidades toman este cambio de organización con más seriedad y acogen de buen grado la oportunidad de un control más sistemático de la calidad en la educación. Esto ha dado como resultado una mayor participación central de la administración en la organización y el contenido reales de la investigación y la enseñanza, y ha disminuido la vinculación entre la investigación y la educación. El fortalecimiento del poder administrativo sobre cuestiones educativas en el ámbito de la facultad y de los cursos lleva a un mayor énfasis en funciones administrativas tales como el financiamiento, la dotación de personal, la planificación y el control, a expensas de la autonomía en el ámbito de los departamentos y de los profesionales académicos individuales. Por consiguiente, la organización de la educación se concentró más en aspectos internos, ya que los principios administrativos eran más importantes que los de las disciplinas, que con más frecuencia se basan en redes nacionales e internacionales de investigadores académicos.

La mayoría de los entrevistados se preocupan por su pérdida de autonomía y perciben muy poca relación entre esas características de organización y la calidad educativa real. Consideran que la mejora educativa mediante medidas administrativas por sí solas es demasiado complicada y se inquietan ante la supuesta creación de un mercado interno de catedráticos, ya que las instituciones educativas pueden seleccionar su personal de un fondo común de docentes.

Recientemente se han fortalecido características similares a las de la NGP, como la publicación de los resultados de la evaluación del desempeño. Desde enero de 2002, las universidades están obligadas a elaborar informes anuales más detallados, que describan sus metas y su misión, sus expectativas para el futuro, los resultados educativos y de la investigación, la gestión de los recursos humanos, la situación financiera (incluidos los coeficientes financieros), las características del egreso (las

tasas de graduación), que deben ayudar al lector a juzgar la calidad real de la universidad (ocw, 2003).

#### CONCLUSIONES DE LA COMPARACIÓN DE LOS SECTORES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA SEGURIDAD SOCIAL

- El cambio ocurre con tanta lentitud como la de un trasatlántico que modifica su curso, ya que ambos sectores cubren áreas considerables con muchos intereses profundamente arraigados. No obstante, es evidente que, desde la década de 1990, en ambos sectores es visible un aumento de los elementos del mercado y la NGP.
- La introducción de la NGP provocó muchos problemas nuevos, a veces inesperados, que corroboraron la necesidad de adaptaciones. Éstas parecen en parte orientarse hacia la post NGP, con un acento en una mayor cooperación en formas nuevas, así como un renacimiento de los valores tradicionales.
- Esto no significa que se pueda considerar la NGP como una etapa superada, sino que implica que la idea de la eficiencia se combina con valores tradicionales tales como la igualdad social y la democracia. Por supuesto, esta combinación entraña muchos dilemas.
- Los acontecimientos en el ámbito de la seguridad social parecen anticipar los de la educación superior. Este sector todavía está en medio de las ideas de la NGP y aún se considera la competencia como la base para el mejoramiento de la calidad.
- Los cambios en los sectores constituyen metaconvenios, basados en combinaciones de distintas opciones (política social, privatización de los riesgos).

#### LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE TRES PERSPECTIVAS NEOINSTITUCIONALES

La idea esencial del Neoinstitucionalismo es que, en el funcionamiento de las organizaciones y los individuos, influyen las “instituciones”, en otras palabras, las reglas, estructuras, valores y normas oficiales y extraoficiales que, a su debido tiempo, ob-

tuvieron estabilidad y se convirtieron en elementos que se dan por sentados. La Teoría Neoinstitucional adquirió popularidad en las últimas décadas en disciplinas tales como la economía, la sociología, los estudios de la organización y las ciencias políticas. Como sucedió con el enfoque conductista de las décadas de 1960 y 1970, como reacción al estructuralismo, los partidarios de la teoría neoinstitucional expresaron críticas al antiguo institucionalismo, que fue considerado demasiado formalista, descriptivo y excesivamente normativo. No obstante, el neoinstitucionalismo consideró que la corriente conductista se inclinaba demasiado al análisis independiente del comportamiento de los seres humanos y las organizaciones. La nueva teoría institucional pretende “incorporar nuevamente a las instituciones”. Sin embargo, con algunas diferencias considerables con respecto al antiguo institucionalismo, la nueva teoría institucional exige atención a los aspectos formales además de los informales, escogiendo un criterio explicativo en lugar de descriptivo y un enfoque pluralista de la teoría y la metodología.

No obstante, el “nuevo institucionalismo no constituye un conjunto unificado de ideas”. En los últimos 20 años han aparecido por lo menos tres enfoques teóricos diferentes. Estas tres escuelas de pensamiento pueden ser llamadas Institucionalismo Histórico, Institucionalismo de Elección Racional e Institucionalismo Sociológico (Hall y Taylor, 1996). Tienen sus orígenes en disciplinas de las ciencias sociales: la política, la economía y la sociología, respectivamente. Es muy notable el grado en el que las tres corrientes se han desarrollado de manera independiente unas de otras (Hall y Taylor, 1996). En la actualidad, atraviesan cada vez más las fronteras de las disciplinas (DiMaggio, 1998). La confrontación y combinación de las distintas corrientes del institucionalismo crea interesantes “híbridos” teóricos. Torfing (2001, 285) considera que “el potencial intelectual de un mayor avance de la Teoría Neoinstitucional a menudo se origina en los híbridos teóricos, que proporcionan más matices y mayor refinamiento al poner en tela de juicio y explicar con detalle las versiones estándares del nuevo institucionalismo”. Sin embargo, entre las tres corrientes existe una distinción fundamental, de una manera típica más ideal. Si bien cada uno de los enfoques se refiere a un tipo de neoinstitucionalismo, hay importantes diferencias en los puntos de partida metodológicos, la definición del concepto central de institucionalismo y su intercambio. En la literatura sobre el tema, se han hecho in-

CUADRO 2. COMPARACIÓN DE TRES FORMAS DE INSTITUCIONALISMO

<i>Teoría neoinstitucional</i>	<i>Institucionalismo histórico</i>	<i>Institucionalismo económico</i>	<i>Institucionalismo sociológico</i>
Funcionamiento de las instituciones	La organización institucional de la política y la estructura económica beneficia a algunos intereses y lesiona otros	Las instituciones (consideradas como reglas y procedimientos) estructuran las opciones y la información para los actores, que buscan satisfacer al máximo sus propios intereses	Las instituciones determinan el comportamiento, no sólo mediante estructuras y reglas, sino también con normas, valores y "marcos de significado". La cultura no es independiente de las instituciones, sino que forma parte de ellas
Relaciones entre la institución y la organización individual	Las instituciones están configuradas conforme a la codificación y las concesiones hechas en el curso del forcejeo	Dentro del grupo existente de instituciones, hay elecciones racionales y un conjunto fijo de preferencias para los actores pertinentes	Las instituciones no determinan directamente el comportamiento, sino la imagen que tienen los actores del comportamiento. Los actores buscan (la expresión de) su identidad en relación con visiones del mundo circundante
Tema fundamental en la investigación	Poder	Intereses materiales	Identidad
Se puede encontrar el origen de las instituciones en	La "dependencia de la trayectoria" y consecuencias indeseables. Motivos instrumentales y sociales para un orden institucional adecuado (lógica de lo apropiado)	Interacción estratégica, costos de operación, elección racional. Las instituciones muestran una función positiva para el bienestar material de los actores (lógica de la instrumentalidad)	Legitimidad Las instituciones ofrecen posibilidades a los individuos u organizaciones para garantizar su identidad (lógica de lo socialmente apropiado)
Cambio de las instituciones mediante	Respuestas contradictorias a los acontecimientos externos, como la nueva tecnología, la crisis económica	Contratos voluntarios que generan un beneficio para actores individuales Alteración de la estructura de preferencias	Procesos de difusión e imitación que, a su vez, promueven el isomorfismo institucional
Teoría y metodología	Historicismo Inductivas Eclécticas	Funcionalismo Deductivas De nivel micro/meso	Constructivismo social Inductivas Deductivas De nivel macro

tentos por describir los contrastes entre las tres perspectivas neoinstitucionales (Hall y Taylor, 1996; Torfing, 2001). Sobre esta base, hemos elaborado el cuadro 2, que muestra las diferencias entre las corrientes en relación con una serie de elementos básicos.

Una conclusión que se puede extraer de las tres perspectivas neoinstitucionales es que resulta difícil afirmar que una corriente sea superior a las otras. En primer término, los distintos puntos de vista teóricos y metodológicos hacen imposible

una declaración de ese tipo. Cada corriente parece revelar dimensiones diferentes del comportamiento humano y de los efectos que pueden tener las instituciones en el comportamiento. “Con frecuencia, cada una parece estar ofreciendo una explicación parcial de las fuerzas que actúan en una determinada situación, o estar captando dimensiones diferentes de la actividad humana y el impacto institucional existente allí” (Hall y Taylor, 1996). El reconocimiento de los distintos valores de las tres corrientes lleva a nuestro enfoque escogido. En este trabajo, intentamos proporcionar, a partir de los distintos enfoques dentro del institucionalismo, una explicación complementaria de los cambios en los sectores de la educación superior y la seguridad social en relación con los conceptos de la post Nueva Gestión Pública. Con el enfoque histórico, haremos hincapié en la dependencia de la trayectoria en los procesos de cambio y los efectos no buscados. El Institucionalismo Económico presenta referencias para el análisis de la interacción estratégica entre los distintos actores, dando por sentado las elecciones racionales dentro de las posibilidades ofrecidas. Por último, con ayuda del Institucionalismo Sociológico, se pone el acento en cuestiones concernientes a la identidad y a la legitimidad de los procesos de cambio en la educación superior y la seguridad social. En especial, el análisis basado en tipos opuestos de racionalidad (normativa, racional, cognoscitiva) nos permite una mejor comprensión de los cambios institucionales involucrados (Townley, 2002).

#### LA CONTRIBUCIÓN DEL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

La influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los individuos y las organizaciones en general se define en términos amplios y vagos en el Institucionalismo Histórico (Hall y Taylor, 1996). Las influencias de las relaciones históricamente establecidas están ligadas a situaciones y relaciones nacionales, regionales o locales de carácter específico. El institucionalismo histórico ofrece un importante contrapeso a las declaraciones acerca de cambios paradigmáticos uniformes. Se considera que los cambios en la reforma de la administración pública dependen de la trayectoria, lo que implica que se construyen a partir de los estratos existentes de relaciones de evolución histórica y se adaptan a ellas. La dependencia de la trayectoria tiene

tres orígenes. En primer término, las instituciones determinan cuáles estrategias se incluyen o se excluyen del área central de la toma de decisiones. La corriente del Institucionalismo Histórico hace hincapié en las relaciones asimétricas de poder. Las organizaciones institucionales de estructura política y económica favorecen ciertos intereses y relegan otros. En segundo lugar, el marco institucional existente define los códigos normativos en estándares que son seguidos por los actores: "... normas y valores sedimentados definen lo que se considera que es correcto hacer" (Torfing, 2001, 295). Por último, los actores anticipan las barreras y posibilidades institucionales y adaptan a ellas sus estrategias.

En el análisis del significado de los conceptos de la NGP y la post NGP en la educación superior y la seguridad social, se puede reencontrar la dependencia de la trayectoria que tiene la reforma de la administración pública. Algunos ejemplos son: el amplio ingreso y la revolución democrática a partir de la década de 1960 en la educación superior prohibieron intervenciones radicales enérgicas, que eran posibles a partir de las consideraciones sobre la eficiencia de los conceptos de la NGP. No obstante, la reorganización de la educación superior en 1977 implicó una introducción parcial de los conceptos de la NGP y, al mismo tiempo, la continuación de los valores tradicionales. De este modo, se puede considerar la nueva legislación (MGU) como un fortalecimiento de la posición de la administración a expensas de los profesionales; se limitan el número de estudiantes y los recursos económicos, si bien todavía es relativamente grande la libertad individual de elección en la educación y la investigación. En el ámbito de la seguridad social, se ha retrasado por mucho tiempo una reorganización completa de la administración a causa de la histórica posición dominante de las organizaciones de empleadores y empleados en este sistema. En el acuerdo institucional corporativo tradicional, el concepto de NGP no llegó a ninguna parte hasta mediados de la década de 1990. Los "valores sedimentados", como los derechos a prestaciones económicas, la igualdad social y la solidaridad, limitaron las repercusiones de ideas que se basaban con mayor fuerza en la eficiencia y el deber para el trabajo remunerado.

Estos ejemplos hacen hincapié en el grado en el que la innovación es influida por relaciones y tradiciones de evolución histórica. Sin embargo, no se pueden explicar todos los cambios con ayuda de la característica central de la dependencia de



la trayectoria, señalada por el institucionalismo histórico. Esto se aplica, por ejemplo, a los cambios súbitos y radicales de los acuerdos corporativos en el sector de la seguridad social, justo antes del nuevo milenio. La decisión política de establecer un organismo público central para la administración de la seguridad social, donde los participantes sociales tradicionalmente predominantes son relegados a una función de apoyo, implicó una escisión histórica única con respecto al modelo institucional existente.

En general, en el Institucionalismo Histórico se interpretan los cambios como lentos y crecientes. “La continuidad prevalece sobre la discontinuidad” (Torfing, 2001, 279) es la conclusión actual de la teoría institucional histórica. Subsiste el interrogante acerca de la medida en la que las observaciones confirman la teoría o si la teoría influye en las observaciones. Se puede considerar que la mayoría de los grandes cambios en las políticas públicas implican un cambio radical y, al mismo tiempo, no contienen nada nuevo. Esta interpretación paradójica del cambio en términos de continuidad y discontinuidad incluye ciertos factores pertinentes. En primer lugar, influye la duración del periodo en que se realiza el análisis. Las nuevas tendencias en la administración pública, en general, son menos drásticas y sustanciales si no las analizamos en el lapso de unos años, sino en el transcurso de unas cuantas décadas. En segundo lugar, no sólo es importante la perspectiva cronológica, sino también el nivel de análisis. La reforma de la administración pública parece, por lo general, más radical cuando se la analiza “sobre el papel” y la toma de decisiones se cumple en el nivel superior de la organización. La aplicación en el nivel básico comúnmente evoluciona menos o, incluso, en otra dirección, porque los nuevos bienes se adaptan a las rutinas, intereses y relaciones existentes. Por último, la determinación de la continuidad y la discontinuidad depende también de la posición teórica y metodológica del investigador. Subsiste la pregunta de si se dirige el análisis a puntos de partida racionales, formales y normativos, o a cambios en los marcos cognoscitivos de los actores involucrados.

Se pueden determinar tanto la continuidad como la discontinuidad en la aplicación de los conceptos de la NGP y la post NGP en los sectores de la educación superior y la seguridad social. Por una parte, estos sectores muestran un claro aumento de la conciencia de los costos y las mediciones de la eficiencia. Por otra parte, los

valores tradicionales de la libertad académica, la justicia y la solidaridad están tan profundamente arraigados que no pueden ser dejados de lado por una nueva corriente de administración pública. El reto de mantener los valores tradicionales en un entorno más eficiente y orientado a los resultados conduce a nuevas formas de organización, como las que hemos descrito bajo el rótulo de la post NGP, tales como los centros de trabajo e ingresos en la seguridad social. Los centros sustituyen a las anteriores organizaciones de Servicios de Empleo, están muy concentrados en el trabajo, antes que en los ingresos, son menos influidos por grupos de interés de empleadores y empleados y tienen una responsabilidad más directa ante las empresas y los desempleados.

#### LA CONTRIBUCIÓN DEL INSTITUCIONALISMO DE ELECCIÓN RACIONAL

El Institucionalismo de Elección Racional da por hecho que los individuos y las organizaciones deciden de un modo racional con base en el interés propio comprendido a cabalidad. El punto central del Institucionalismo de Elección Racional es que el contexto institucional limita dichas elecciones racionales. Esto conduce a soluciones subóptimas. “La mediación institucional de elección racional significa que las decisiones reales sobre la reforma de las políticas públicas darán por resultado soluciones que son menos óptimas que las que se habrían obtenido si no hubiera límites a la elección racional” (Trolling, 2001, 292). Eso es posible, porque en primer lugar las instituciones suelen considerar ciertas opciones y descartar otras. Todo el cuerpo de reglas, normas, leyes y acuerdos limita la variedad de opciones y ofrece ciertas propuestas más viables que otras, haciendo a un lado los mejores argumentos. En la educación superior, por la auténtica naturaleza profesional de este sector, la resistencia contra la NGP es inclusive más fuerte que en el sector de la seguridad social. No obstante, en ninguno de los dos casos podría ignorarse la nueva forma empresarial de organización. En algunos casos, vemos la continuación informal de elementos organizativos abolidos oficialmente, como la antigua estructura de departamentos, consistente en grupos relativamente autónomos de académicos a cargo de la educación y la investigación. En otros casos, las escuelas de investigación y educación son en realidad muy poderosas y desempeñan una función muy importante en la

distribución de los medios financieros y el personal. No obstante, las universidades tienen que depender cada vez más del ingreso no proveniente del gobierno. Si los investigadores logran obtener subsidios, su condición es más independiente.

En segundo lugar, los costos esperados del cambio también tienen mucho que ver. En numerosos casos los costos directos de la reforma de la administración pública serán más grandes que los activos de corto plazo. Si una innovación es más grande y más sustancial, los costos se incrementan, por ejemplo, porque tienen que cambiarse más reglas y satisfacer a más opositores potenciales. Estas explicaciones no pueden rescatarse de nuestro análisis tanto en la educación superior como en la seguridad social con base en el institucionalismo de elección racional. A pesar de los recortes de gastos, que fueron una razón importante de las intervenciones en ambos sectores, los costos de la innovación no significaron una barrera, si bien excedieron las recompensas inmediatas.

La noción de comportamiento estratégico racional ofrece una explicación suficiente para la conjunción de organismos de seguridad social y universidades en la década de 1990 con el concepto de NGP. Con la introducción de elementos de mercado y la competencia, se trataron de incrementar los propios derechos de existir y las oportunidades de sobrevivir. Los cuerpos directivos en la seguridad social formaron su propia *holding*, dentro de la cual distribuyeron sus actividades de una unidad A con tareas públicas, con base en medios públicos, que consecuentemente se consideraron privados en la unidad B. Esta unidad B suministró, en consecuencia, servicios a la unidad A, algunas veces con precios más altos que los del mercado. En consecuencia, no sólo no se estimuló el mecanismo de mercado, sino más bien se garantizó el futuro de las organizaciones. No se siguieron activamente las iniciativas post NGP en el periodo de pensamiento NGP dominante. Los encargados de la seguridad social aportaron poco a la cooperación con los organismos de empleo y los servicios sociales municipales para ofrecer empleo a los usuarios. Consideraban esta cooperación como una alternativa estratégicamente más débil que la perspectiva de la competencia y la privatización. El institucionalismo de elección racional ofrece, mediante el énfasis en elecciones estratégicas racionales, una explicación útil a una parte del comportamiento de las organizaciones. El acento en el carácter voluntario de los contratos y la falta de explicaciones del cambio del con-

texto institucional constituyen una parte más débil de esta teoría. Un último aspecto incluye la propuesta en el Institucionalismo Económico de información completa y capacidades cognoscitivas ilimitadas. Los cuerpos directivos no podrían haber previsto la decisión en 1999 contra la privatización de los servicios de seguridad social y a favor de una fusión en un ente público. Les faltaba información del círculo interno que toma las decisiones y, por tanto, no pudieron preverlo con la ayuda del comportamiento estratégico.

#### LA CONTRIBUCIÓN DEL INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO

El Institucionalismo Sociológico se centra en la manera como las instituciones dan forma a la identidad de sus actores, incluida su perspectiva de quiénes son, su interpretación del mundo que los rodea, cuáles ideas son legítimas y cuáles son las posibilidades de acción. Donde la elección racional pone énfasis en el institucionalismo en aspectos regulares y el Institucionalismo Histórico en elementos normativos, el Institucionalismo Sociológico pone atención a aspectos cognoscitivos. Hay dos aspectos interesantes de estas corrientes teóricas que son particularmente relevantes para nuestro análisis. En primer lugar, lo que se presume sobre el origen y la dinámica de los conceptos nuevos. Al igual que el institucionalismo de elección racional, el institucionalismo sociológico considera un acontecimiento externo como el motivo del cambio. Si la cohesión estructural en una cierta organización recibe mucha presión, lo que es posible, por ejemplo, como consecuencia del surgimiento de nuevas tecnologías, crisis económicas y desempleo masivo. Si formas actuales de organización funcionan no tan bien como antes, se intentan ideas nuevas y diferentes. Las nuevas soluciones no flotan alrededor, en espera de que alguien las tome. Más bien, dichas ideas deben elaborarse mediante la combinación de elementos viejos y nuevos en un proceso innovador (Kingdon, 1995), sobre esta base de paradigmas actuales cognoscitivos.

En la organización de los servicios públicos en la seguridad social, vemos realmente la utilización masiva y cada vez mayor de estos servicios como consecuencia de los problemas económicos de la década de 1970, lo que constituyó el motivo de la reforma. Tomó dos décadas para que la reforma de la administración pública se

realizara. Mientras tanto, surgieron ideas diferentes de paradigmas cognoscitivos existentes elaborados con combinaciones de la antigua estructura corporativa y elementos nuevos, como la privatización. La decisión, en 1999, de crear el organismo público actual surgió, entre otras cosas, por los problemas que crearon estas combinaciones para intereses sociales, carácter privado y condiciones de igualdad.

Un segundo aspecto interesante radica en los procesos mediante los cuales la elite institucional adopta modelos culturales del ambiente en términos de formas distintas de isomorfismo (Torfing, 2001, basado en DiMaggio y Powell, 1983). La inclinación a adoptar ciertos conceptos, al igual que la NGP se origina de la presión de un actor poderoso que impone sus reglas y prácticas a actores menos poderosos (isomorfismo coercitivo). Un elemento más grande de voluntariedad está presente si las organizaciones o los sectores se adaptan a conceptos, reglas y normas nuevas con el objeto de obtener legitimidad (isomorfismo normativo). Los actores pueden copiar reglas y prácticas, porque esperan ciertos resultados (isomorfismo mimético). Sin embargo, estas tres distintas formas de isomorfismo suelen ser difíciles de distinguir en la realidad. Aunque un cierto concepto en la reforma de la administración pública se establece correctamente, como por ejemplo la NGP, luego el isomorfismo limita las posibilidades para otros conceptos de reforma. Elementos de isomorfismo pueden encontrarse fácilmente en los adelantos actuales en la educación superior. La elaboración de informes y valoraciones más detallados, con base en formatos estándar del departamento de Educación, han conducido a cierta cantidad de isomorfismo mimético, ya que las universidades y los profesores cada vez están más obligados a publicar sus resultados educativos y de investigación.

La publicación de estos resultados ocurre a menudo de un modo similar y, en consecuencia, alienta acciones similares por parte de organizaciones distintas, por ejemplo el establecimiento de un puesto de investigación con el fin de administrar y controlar todos los resultados de investigación. El isomorfismo normativo es visible en la manera como se ha impuesto el sistema de licenciatura y maestría en el sistema de educación superior holandés, sin haber considerado seriamente los problemas que se esperaban en la transición del sistema educativo anterior. Los antiguos estudios de “doctorado” de cuatro años tuvieron que dividirse arbitrariamente en dos partes, de tres (licenciatura) y un año (maestría).


## CONCLUSIONES

El análisis de los modelos de la Nueva Gestión Pública (posteriores) en la organización de los servicios públicos con frecuencia no pasa de ser una descripción abstracta de conceptos globales, sin que exista una comparación con los datos empíricos en los diferentes sectores. Además, hace falta una perspectiva teórica sobre los cambios, si bien la post NGP ofrece pautas para la descripción, pero no para la explicación de las reformas de la administración pública en las últimas décadas. En este ensayo pretendimos cubrir ambas omisiones. Una comparación de los conceptos de NGP y post NGP dio como resultado una perspectiva general de las principales diferencias (véase el cuadro 1). Un análisis de la reforma de la administración pública en los dos sectores holandeses (educación superior y seguridad social) muestra que estos cambios proceden de factores rivales impulsores del cambio.

En esta comparación, ambos elementos del concepto abstracto de NGP así como de post NGP pueden reconocerse en un equilibrio fluctuante de fuerzas. El concepto de NGP domina los programas de cambio, pero enfrenta en su aplicación mucha resistencia y la necesidad de adaptarse a valores y creencias tradicionales. De esta confrontación y en parte también por los programas de políticas públicas propuestos, surgen nuevas formas de organización, etiquetadas como post NGP y que se caracterizan por centrarse más fuertemente en la cooperación, la creatividad y la confianza.

Se han realizado anteriormente estudios del significado de la reforma de la administración pública. No obstante, pocos estudios han tratado de explorar la posibilidad que tienen los tres nuevos institucionalismos de ofrecer una explicación. Naturalmente, sigue sin respuesta la pregunta sobre si podemos combinar las tres formas sin una base puramente ecléctica (Torfing, 2001, 306). Debido a los distintos puntos de partida ontológicos, no es posible llegar a un solo contexto. Sin embargo, podemos beneficiarnos con las introspecciones que crean las tres diferentes perspectivas.

El institucionalismo histórico se refiere a la dependencia de la trayectoria en la reforma de la administración pública. Los estudios del sector nos mostraron que los valores tradicionales en el periodo pre NGP todavía tuvieron una participación importante, aunque el concepto de NGP no está en primer plano. El institucionalismo

económico subraya la elección racional de los actores dentro de una estructura y reglas determinadas. En esta perspectiva, el comportamiento eficiente puede propiciarse mediante la introducción de una relación entre director y organismo. Las premisas básicas del institucionalismo económico están, en consecuencia, estrechamente relacionadas con las de NGP. En el institucionalismo sociológico, la explicación de la reforma de la administración pública radica en la manera como los actores se adaptan a su contexto cambiante. Los actores buscan en sus valores tradicionales para encontrar nuevas formas de organización, lo que da como resultado la legitimación de su existencia en un entorno cambiante. El institucionalismo sociológico es, en consecuencia, una explicación que ofrece una introspección para lo que se ha descrito antes como post NGP. 

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ascher, C. (1966), "Trends of a Decade in Administrative Practice", en Hawley y Weintraub, *Administrative Questions and Political Answers*, Van Nostrand, Princeton, NJ, pp. 245-255.
- Bekke, Kickert y Kooiman (1995), "Public Management and Governance", en Kickert y Van Vught (eds.), *Public Policy and Administration Science in The Netherlands*, Londres, pp. 199-216.
- Bleiklie, I. (1998), *Justifying the Evaluative State: New Public Management Ideals in Higher Education*.
- Boston, J. (2000), "The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform", en *International Public Management Journal*, núm. 3, pp. 23-46.
- Box, Richard C., Gary S. Marshall, B.J. Reed y Christine Reed (2001), "New Public Management and Substantive Democracy", en *Public Administration Review*, vol. 61, núm. 5, pp. 608-619.
- Chan, K. (2001), "The Difficulties and Conflict of Constructing a Model for Teacher Evaluation in Higher Education", *Higher Education Management*, vol. 13, núm. 1, pp. 93-111.
- Clarke, J. y J. Newman (1997), *The Managerial State*, Sage Publications, Londres.

- Deem, R. (1998), "New Managerialism and Higher Education: The Management of Performances and Cultures in Universities in the United Kingdom", en *International Studies in Sociology of Education*, vol. 8, núm. 1, pp. 47-70.
- (2001), "Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: Is the Local Dimension still Important?", *Comparative Education*, vol. 37, núm. 1, pp. 7-20.
- Dent, M. (1993), "Professionalism, Educated Labour and the State: Hospital Medicine and the New Managerialism", *Sociological Review*, vol. 42, núm. 2, pp. 244-273.
- DiMaggio, P. J. (1998), "The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration", en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 4, núm. 154, pp. 696-705.
- DiMaggio, P.J. y W.W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", en *American Sociological Review*, vol. 48, núm. 2, pp. 147-160.
- Dunsire (1995), "Administrative Theory in the 1980s: A View Point", en *Public Administration*, vol. 73, pp. 17-40.
- Goode, J. y B. Bagilhole, B. (1998), "Gendering the Management of Change in Higher Education: A Case Study", *Gender, Work and Organization*, vol. 5, núm. 3, pp. 148-162.
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. R. (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies*, vol. 5, núm. 44, pp. 936-957.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, vol. 69, primavera, pp. 3-19.
- (1995), "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", en *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, núms. 2/3, pp. 93-109.
- (2000), "Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains", en *International Public Management Journal*, núm. 3, pp. 1-22.
- Hult, Karen M. y Charles Walcott (1990), *Governing Public Organizations: Politics, Structures, and Institutional Design*, Brooks/Cole, Pacific Grove, Calif.
- Hunt, Michael (1994), "The Employment Service as an Agency: The First Three Years", en Barry J. O'Toole y Grant Jordan (eds.), *Next steps. Improving Management in Government?*, Dartmouth, Sidney.
- Kauffman, Herbert (1969), *Administrative Decentralization and Political Power*, University of Alabama Press.



- Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2a. ed.), Harper Collins College Publishers, Estados Unidos.
- Lynn, L. E. Jr. (1998), "A Critical Analysis of the New Public Management", en *International Public Management Journal*, vol. 1, núm. 1, pp. 107-123.
- Mathiasen, D. G. (1999), "The New Public Management and Its Critics", en *International Public Management Journal*, vol. 1, núm. 2, pp. 90-111.
- Meyers, M. K.; B. Glaser y K. Mac Donald (1998), "On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms?", en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-22.
- McVicar, M. (1996), "Education", en D. Farnham y S. Hornton (eds.), *Managing the New Public Services*, Londres, Macmillan, pp. 219-241.
- Parker, M. y D. Jary (1995), "The McUniversity: Organization, Management and Academic Subjectivity", *Organization*, vol. 2, núm. 2, pp. 319-338.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Shattock, M. (1999), "Governance and Management in Universities: The way we live now", en *Journal of Education Policy*, vol. 14, núm. 3, pp. 271-282.
- (2002), "Re-balancing Modern Concepts of University Governance", *Higher Education Quarterly*, vol. 56, núm. 3, pp. 235-244.
- Smith, P. (1995), "On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector", en *International Journal of Public Administration*, vol. 18, núms. 2/3, pp. 277-310.
- Stark, A. (2002), "What is the New Public Management?", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 1, núm. 12, pp. 137-151.
- Taylor, J. (2001), "Efficiency by Performance Indicators? Evidence from Australian Higher Education", *Tertiary Education and Management*, núm. 7, pp. 41-55.
- Teelken, C. (1999) "School Choice in the Netherlands, England and Scotland in a Comparative Perspective", en *Comparative Education*, vol. 35, núm. 3 (noviembre), pp. 283-302.
- (2001), "Marktwerking in het hoger onderwijs", en Ben Dankbaar y Jan Jonker (eds.), *Meer dan overheid en markt, management in de nieuwe economie. Koninklijke van Gorkum*, Assen.

- Teulings, C.N., R.J. van der Veen y W. Trommel (1997), *Dilemma's van sociale zekerheid; een analyse van tien jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, Gravenhage.
- Thune, C. (1998), "The European Systems of Quality Assurance. Dimensions of Harmonisation and Differentiation", *Higher Education Management*, vol. 10, núm. 3, pp. 9-25.
- Torfin, J. (2001), "Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change", en *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, núm. 4, pp. 277-309.
- Townley, B. (2002), "The Role of Competing Rationalities in Institutional Change", en *Academy of Management Journal*, vol. 45, núm. 1, pp.163-179.
- Trolling, 2001 ??
- Trow, M. (1994), "Managerialism and the Academic Profession: The Case of England", *Higher Education Policy*, vol. 7, núm. 2, pp. 11-18.
- Van den Bosch, H. y C. Teelken (2000), "Organisation and Leadership in Higher Education, Learning from Experiences in the Netherlands", *Higher Education Policy*, vol. 13, núm. 4, pp. 379-398.
- Van Doeschot (2001), *Evaluating Social Security Reforms: Seven Questions*, disponible en: <http://www.ctsv.nl/lezingenspeeches/sp1998-03.htm>. Consultado en junio de 2003.
- Wise, L. R. (2002), Public Management Reform: Competing Drivers of Change, en *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 5, pp. 555-567.